



Centraal Planbureau

# CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds

## Derde beoordelingsronde, 2023

Het CPB heeft 35 voorstellen geanalyseerd op de domeinen innovatie en kennisontwikkeling.

De CPB-analyses vormen input voor het advies van de adviescommissie.

Deze deelpublicatie geeft de analyse weer van het voorstel:

Pandemic and Disaster Preparedness Center: PDPC

Subcommissie  
Gezondheid en zorg

# Q3.10 Pandemic and Disaster Preparedness Center: PDPC

## Belangrijkste aandachtspunten

- Interdisciplinair onderzoek op het snijvlak van pandemieën en watergerelateerde rampen staat centraal in het voorstel. Het voorstel geeft echter geen argumentatie hiervoor – waarom niet monodisciplinair onderzoek naar een nieuw virus, of naar robuuste dijken? Hier komt bij dat het voorgestelde onderzoek relatief monodisciplinair van aard is, waardoor het voorstel de eigen belofte van interdisciplinair onderzoek niet lijkt in te lossen.
- De voorgenomen activiteiten van het voorstel lijken overeenkomsten te hebben met activiteiten en publieke verantwoordelijkheden van bestaande instituten, met name RIVM, GGD GHOR, Deltares, PBL en Rijkswaterstaat.
- Het is onzeker of het PDPC in dezelfde omvang kan doorgaan na afloop van de Groeifondsfinanciering.
- Er is onduidelijkheid over de invulling en samenhang van de verschillende onderdelen van het voorstel. Zo lijken sommige programmaonderdelen zich te richten op dezelfde typen activiteiten.

## Beschrijving voorstel

Het voorstel 'Pandemic and Disaster Preparedness Center' (PDPC) vraagt een startfinanciering voor een kenniscentrum dat werkt aan preventie, predictie en paraatheid voor pandemieën en watergerelateerde rampen. Watergerelateerde rampen zijn volgens het voorstel overstromingen, stormen, aardverschuivingen en droogte. Het voorstel stelt dat pandemieën en watergerelateerde rampen in samenhang (interdisciplinair) onderzocht moeten worden. De voornaamste activiteiten van het PDPC zijn het doen van onderzoek en het geven van onderwijs en advies. Het voorstel van het PDPC bestaat uit zes inhoudelijke onderdelen: 1) kenniscapaciteit, 2) data- en informatiehub, 3) platformen voor crisisonderzoek, 4) onderzoeksprogramma, 5) kennissynthese voor derden en de 6) Impact Academy. Het zevende onderdeel is voor de aansturing van het PDPC. Het projectvoorstel voorziet per inhoudelijk onderdeel de volgende rollen en activiteiten:

1. **Kenniscapaciteit.** Dit zijn 21 groepen van onderzoekers die interdisciplinair fundamenteel en toegepast of industrieel onderzoek doen naar pandemieën, watergerelateerde rampen en een weerbare maatschappij.
2. **Data- en informatiehub.** De taak van deze hub is om verschillende bestaande databases te koppelen en toegankelijk te maken voor de onderzoeksgroepen van het PDPC.
3. **Platform crisisonderzoek.** Dit onderdeel heeft verschillende taken, zoals ontwikkeling van meetmethoden, opstellen van protocollen, vaststellen van scenario's, beheer van toestemmingsverklaringen, data-infrastructuren en *stakeholder mapping*.
4. **Onderzoeksprogramma.** Dit programma bestaat uit interdisciplinaire projecten waarin onderzoek gedaan wordt naar pandemieën en rampen. Tijdens een crisis zal het onderzoeksprogramma snel onderzoek leveren om noodzakelijke kennis te ontwikkelen, zoals naar de effectiviteit van behandelingen.
5. **Kennissynthese voor derden.** In dit onderdeel gaat het om het leveren van inzichten over pandemische en rampenparaatheid aan de overheid en de maatschappij.

6. **Impact Academy.** De taak van dit onderdeel is het verspreiden van kennis via onderwijs aan doelgroepen uit de overheid en het bedrijfsleven. Daarnaast zal de *Academy* publiek-private projecten over paraatheid aanbieden en adviezen en trainingen verzorgen.

Het voorstel is ingediend namens 24 organisaties, waarvan 14 een universiteit of universitair medisch centrum (UMC) zijn. Het Erasmus MC is de hoofdaanvrager. De totale projectkosten bedragen 298,7 mln euro. Op basis van de begroting in het projectplan is het gevraagde bedrag uit het Nationaal Groeifonds (NGF) **170,6 mln euro** en volgens het los aangeleverde Excelbestand is het gevraagde bedrag 207,8 mln euro. In het vervolg van deze *quicksan* gaan we uit van het bedrag in het projectplan. De looptijd van de financiering is 1 januari 2024 tot en met 31 december 2031. Na deze acht jaar zal het PDPC volgens het voorstel financieel zelfstandig voortbestaan.

De volgende tabel laat per onderdeel zien wat de totale investering is en welke subsidie vanuit het Groeifonds gevraagd wordt.

**Tabel**      **Overzicht van investeringsbedrag en NGF-bijdrage per onderdeel van PDPC**

Programmaonderdeel	Totale investering (mln euro)	NGF-bijdrage (mln euro)	NGF-bijdrage (%)	Onderdeel CPB <i>quicksan</i>
1. Kenniscapaciteit	25,2	17,7	70	✓
2. Data- en informatiehub	21,0	17,9	86	✓
3. Platformen voor crisisonderzoek	59,6	32,4	54	✓
4. Onderzoeksprogramma	111,6	65,6	59	✓
5. Kennissynthese voor derden	24,7	13,3	54	✓
6. <i>Impact Academy</i>	41,9	16,1	38	✓
7. Centrale organisatie PDPC	14,7	7,5	51	
<b>Totaal</b>	<b>298,7</b>	<b>170,6</b>	<b>57</b>	

Behalve de onderdelen ‘Platformen voor crisisonderzoek’ en ‘Onderzoeksprogramma’ zijn de gevraagde subsidies relatief laag (dat wil zeggen: minder dan 30 mln euro). Vanwege de samenhang tussen de inhoudelijke onderdelen zijn deze allemaal onderdeel van deze *quicksan*. Alleen het onderdeel ‘Centrale organisatie PDPC’ komt niet meer aan de orde, omdat de begrote kosten hiervoor relatief beperkt zijn en omdat de activiteit (aansturing van het PDPC) niet gaat over de kern van het voorstel.

## 1. Scan probleemstelling

Vraag	Bevindingen
a. Is duidelijk welk(e) probleem/ problemen het voorstel tracht op te lossen?	<p><b>Overall beeld</b></p> <p>In de kern is het probleem dat PDPC wil oplossen helder. Pandemieën en watergerelateerde rampen kunnen leiden tot existentiële risico’s voor de samenleving. Meer kennis over zowel preventie als respons heeft daarom in potentie een enorme maatschappelijke waarde. Bij de probleemstelling plaatsen we twee kanttekeningen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>De achterliggende problemen die het projectvoorstel benoemt zijn minder duidelijk.</b> Het voorstel somt een zestal knelpunten op: 1)</li> </ul>

	<p>versnipperde kennisdisciplines, 2) versnipperde financiering, 3) beperkte databeschikbaarheid, 4) onvoldoende leiderschap gericht op interdisciplinaire samenwerking, 5) tanende urgentie en 6) spanning tussen kennis delen en beschermen. Waarom deze factoren daadwerkelijk knellen, wordt niet adequaat onderbouwd, zoals bij punten 1), 3) en 4). Verder is lastig voorstelbaar dat de genoemde knelpunten, met name 5) en 6) oplosbaar zijn met één projectvoorstel.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>De noodzaak voor meer interdisciplinair onderzoek is onvoldoende onderbouwd.</b> Een centraal thema in het voorstel is dat het onderzoek zoveel mogelijk interdisciplinair zal zijn. De onderzoeksprojecten zullen hiertoe technische, medische, economische, sociale en systemische expertise combineren en onderzoek richten op vraagstukken die liggen op het snijvlak van pandemieën, watergerelateerde rampen en een weerbare maatschappij. Het voorstel geeft geen logische onderbouwing waarom de belangrijkste kennisvragen op dit snijvlak liggen, in plaats van binnen een van de hoofdthema's. Ook blijft onduidelijk wat de meerwaarde is van interdisciplinair onderzoek boven (excellent) monodisciplinair onderzoek.</li> </ul>
<p>b. Is aannemelijk dat de initiatieven de problemen verhelpen (gegeven de bij ons beschikbare kennis over het ecosysteem)?</p>	<p><b>Overall beeld</b></p> <p>Het voorstel kan een grote impuls geven aan fundamenteel en toegepast onderzoek naar pandemieën en watergerelateerde rampen. Het is redelijk te verwachten dat de financiering van verschillende onderzoeksprojecten en het combineren van databases zal leiden tot maatschappelijk relevante kennis. Vanwege de beperkte toelichting in het projectvoorstel en de beperkte expertise van het CPB kan geen goede inschatting gemaakt worden van de wetenschappelijke kwaliteit van de voorgestelde onderzoeksprojecten.</p> <p>Het voorstel geeft een stimulans aan onderzoek, maar of het onderzoek daadwerkelijk zal bijdragen aan 'preventie, predictie en paraatheid' is onzeker, vanwege de volgende specifieke kanttekeningen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Projecten lijken merendeels monodisciplinair.</b> Het voorstel benadrukt de noodzaak voor interdisciplinair onderzoek. In het overzicht van de vijftien beoogde onderzoeksprogramma's, vallen de laatste tien in de categorie 'pandemieën' en lijkt het voorgestelde onderzoek relatief monodisciplinair van aard. Het voorstel maakt de eigen ambitie voor interdisciplinair onderzoek daarmee niet volledig waar.</li> <li>• <b>Er bestaat onduidelijkheid over de invulling van de verschillende onderdelen.</b> De financiering voor het PDPC zal verdeeld worden over zes inhoudelijke onderdelen. Het is onduidelijk wat het verschil is tussen de onderdelen 'Kenniscapaciteit' en 'Onderzoeksprogramma', omdat in beide onderdelen onderzoek verricht zal worden. Ook is het onderscheid onduidelijk tussen 'Kennissynthese' en 'Impact Academy', omdat beide gaan over het verspreiden van kennis en expertise. Onder het onderdeel 'Platform crisisonderzoek' worden verschillende activiteiten genoemd die niet allemaal voor zich spreken en waarvan de</li> </ul>

	<p>samenhang niet direct duidelijk is. Een analyse van de onderdelen wordt verder bemoeilijkt, doordat de doelstellingen van de onderdelen in tabel 1 van het voorstel en de prestatie-indicatoren in figuur 7 van het voorstel niet zijn gekwantificeerd.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Continuering van het PDPC met de voorgenomen omvang na afloop van de Groeifondsfinanciering is onzeker.</b> De indieners verwachten dat het PDPC na 2031 financieel zelfstandig zal zijn. Het projectplan benoemt kort de mogelijkheid van projectfinanciering en opbrengsten uit opleidingen, trainingen en adviesprojecten. Het voorstel bevat geen inschatting van de potentiële omvang van deze financieringsbronnen of een marktverkenning. Een vraag hierbij is ook of zonder de Groeifondsbijdrage de kennis van het PDPC die nodig is voor opleidingen, trainingen en advies <i>up-to-date</i> blijft. De indieners gaan niet in op de mogelijkheid van een afschaling van het PDPC vanaf 2031.</li> </ul>
<p>c. Zijn er, gegeven onze beschikbare kennis, andere projecten die het probleem verhelpen?</p>	<p>In Nederland zijn meerdere organisaties actief op het terrein van pandemieën of watergerelateerde rampen. Het RIVM is bijvoorbeeld de thuisbasis van het Centrum voor Infectieziektenbestrijding (CIb). Het CIb heeft ongeveer 600 medewerkers, een begroting van 160 mln euro en als opdracht “signalering, bestrijding en preventie van infectieziekten ten behoeve van de volksgezondheid in Nederland”. Ook de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD’en) en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties in de Regio (GHOR) hebben een verantwoordelijkheid op het gebied van infectieziekten en andere rampen.</p> <p>Op het gebied van watergerelateerde vraagstukken is expertise aanwezig bij Deltares. Met ongeveer 800 medewerkers onderzoekt Deltares voor overheden en bedrijven de vraag hoe de kust- en rivierengebieden veilig, duurzaam en bewoonbaar kunnen blijven. Ook het Planbureau voor de Leefomgeving en Rijkswaterstaat houden zich met dit vraagstuk bezig.</p> <p>In het projectvoorstel staat dat “veelvuldig afstemmen en transparantie over de plannen en activiteiten” nodig is met andere partijen, zoals het RIVM, om misverstanden te voorkomen over de rol en de positie van het PDPC. Uit het projectvoorstel zelf wordt onvoldoende duidelijk hoe het PDPC zich zal onderscheiden van de in het voorstel genoemde organisaties.</p>

## 2. Scan legitimiteit

Vraag	Bevindingen
<p>a. Zijn er economische redenen die overheidsingrijpen legitimeren?</p>	<p><b>Overall beeld</b> Overheidsingrijpen is economisch gerechtvaardigd.</p> <p>Het voorstel betreft voornamelijk fundamenteel en toegepast onderzoek. Bij fundamenteel onderzoek staat het verwerven van kennis, een publiek goed,</p>

voorop. Ook bij toegepast onderzoek zijn kennis-*spillovers* te verwachten, waarbij de baten van het onderzoek niet (volledig) toekomen aan de investeerder. Dit marktfalen kan eveneens reden zijn voor overheidsinvestering, waarbij de subsidiegraad afhangt van de omvang van de te verwachten private baten. In het geval van infectieziekten en watergerelateerde rampen is het aannemelijk dat de private baten niet uit te sluiten zijn. Met andere woorden: kennis die bijdraagt aan het voorkomen of beter bestrijden van pandemieën of watergerelateerde rampen kan gezien worden als een publieke goed. Deels kan deze kennis, zoals kennis over de werking van een virus, in theorie ontwikkeld worden door of in samenwerking met een private partij. In de praktijk is het aannemelijk dat dergelijke kennisontwikkeling via private (co)financiering vaak niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat de financiële baten te onzeker zijn, te ver in de toekomst liggen of omdat het intellectuele eigendom op de kennis niet beschermd kan worden.

Een scan van de legitimiteit per onderdeel is niet mogelijk vanwege de openstaande vragen over de invulling van de verschillende onderdelen.